

Bericht über den VII. Arbeitskongreß der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung e.V.

A. „Umwelt, Tourismus und Recht“ – unter dieses Generalthema hatte die Deutsch-Spanische Juristenvereinigung e.V., der fast 800 Mitglieder aus Rechtsprechung, Wissenschaft, Verwaltung und Anwaltschaft angehören, ihren VII. Arbeitskongreß vom 29. 5. bis 2. 6. 1991 in Palme de Mallorca gestellt.

Im Rahmen der feierlichen Eröffnungssitzung betonten der Präsident und der Tourismusminister der Comunidad Autonoma der Balearen die besondere Bedeutung und Aktualität, die dem Spannungsfeld zwischen Tourismus und Umweltschutz gerade auf den Balearen zukommt. Die Inselgruppe hat sich in den letzten 30 Jahren zu einem Promotor des europäischen Mittelmeer-Tourismus entwickelt und wird z. Z. von jährlich allein 7,5 Mio. Deutschen besucht. Dieser Boom hat vor allem in den sechziger Jahren zu einer planlosen städtebaulichen Entwicklung geführt, die allein von der touristischen Nachfrage geprägt war. Der Präsident betonte, daß der entscheidende Faktor für die Erhaltung und den Schutz der Umwelt die Bildung eines entsprechenden Problembewußtseins sei. (vgl. dazu den TUI-Umweltschutzbeauftragten W.-M. Iwand „Die Zeit des Laisser-faire ist vorbei“ – „Der Spiegel“ 24/1991, S. 91).

B. Der Arbeitskongreß bot 3 Arbeitsgruppen an, die sich jeweils unter materiell-rechtlichen und prozessualen Aspekten mit der strafrechtlichen, zivilrechtlichen und öffentlich rechtlichen Seite des Problemfeldes aus spanischer und deutscher Sicht befaßten und darin auch das EG-Recht streiften.

Veranstaltungen

I. Die Arbeitsgemeinschaft Strafrecht fand in Folge der Beteiligung in einem nahezu familiären Rahmen statt. Sie beschäftigte sich mit 2 Themenbereichen.

1. Umweltschutz mit strafrechtlichen Mitteln
2. Die Reaktion des Straf- und Strafprozeßrechts auf grenzüberschreitende Kriminalität.

1. a) Zum ersten Thema referierte zunächst Prof. Dr. CARBONELL, Universität Palma de Mallorca.

Die 1983 in das spanische Strafgesetzbuch eingeführte Norm des Art. 347 C.P. droht demjenigen Strafe an, der gegen Gesetze oder Verordnungen zum Schutz der Umwelt verstoßend unmittelbar oder mittelbar Immissionen oder Abfälle irgendwelcher Art in die Atmosphäre, den Boden oder Gewässer verursacht oder gelangen läßt, die die menschliche Gesundheit ernsthaft gefährden oder die Lebensbedingungen der Tiere, Wälder, Naturgebiete oder Nutzpflanzungen ernsthaft beeinträchtigen.

Der Referent beklagte, daß damit nur sehr schwerwiegende Eingriffe in die Umwelt unter Strafe gestellt sind und das Strafmaß vergleichsweise gering ist. Darüber hinaus sei von den ohnehin bescheidenen Möglichkeiten des Strafrechts in der Praxis in Spanien kaum Gebrauch gemacht worden.

Freiheitsstrafen seien bisher nicht verhängt worden. Er knüpfte daran die Forderung – insoweit die Tauglichkeit des Strafrechts zum Schutz der Umwelt bejahend – die gesetzlichen Regelungen zu vertiefen und die Strafandrohungen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang befürwortete er eine abschreckende Gewinnabschöpfung.

b) Die Verwirklichung des Umweltschutzes durch strafrechtliche Mittel in Deutschland erläuterte Herr Prof. Dr. STRUENSEE, Universität Münster.

Der Darstellung des materiellen Strafrechts (§§ 324 ff. StGB) schlossen sich kritische Ausführungen zum praktischen Vollzug an. Gleichwohl wurde die grundsätzliche Tauglichkeit des Strafrechts zum Schutz der Umwelt bejaht, wobei eine Reform von Nöten sei.

2. a) Zum zweiten Thema hatte Herr Prof. BACIGALUPO, Universität Complutense Madrid und gleichzeitig Richter am obersten Gerichtshof, seine Teilnahme leider absagen müssen.

b) Aus deutscher Sicht widmete sich Herr Prof. Dr. HASSEMER, Frankfurt, der Themenstellung. An vielen instruktiven Beispielen verdeutlichte er die Notwendigkeit der Internationalisierung des Strafrechts und zeigte die insoweit bestehenden Schwierigkeiten auf. Ein Schwerpunkt seiner Ausführungen bildete die Erscheinungsform der „organisierten Kriminalität“, mit der sich die Rechtspolitik sehr schwer tue. Neue Ermittlungs- und Kontrollmethoden sind im Entwurf eines Gesetzes über „organisierte Kriminalität“ sowie in den vorgesehenen Novellierungen des Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetzes zu finden. Der Referent betonte, daß sich das Straf- und Strafprozeßrecht den neuen Technologien anpassen und ein funktionierendes europäisches Datensystem aufgebaut werden müsse.

3. In der unter der Moderation von Herrn Dr. SCHÖNE, Freiburg, geführten Diskussion wurden die Schwachpunkte des Strafrechts im Hinblick auf den Schutz der Umwelt herausgearbeitet, wie insbesondere die Kontraindikation des Konzeptes eines Tatstrafrechtes, die Unbestimmtheit der zu schützenden Rechtsgüter (z. B. Gesundheit), die Schwierigkeit der Zurechnung von Umweltgefahren, die Aufweichung des Grundsatzes in dubio pro reo bei der Gewinnabschöpfung, das Vollzugsdefizit. Im Ergebnis herrschte die Auffassung vor, ein Kernstrafrecht für schwere Umweldelikte zu belassen, im übrigen aber andere rechtliche Instrumente wie Steuer, Bußgelder etc. zum Schutz der Umwelt zu verfeinern.

II. In der Arbeitsgemeinschaft Zivilrecht standen die Themen

1. Umweltschutz mit zivilrechtlichen Mitteln und
 2. vorläufiger Rechtsschutz in Umweltsachen
- auf dem Programm.

1. a) Mit der spanischen Rechtslage des ersten Themas beschäftigte sich zunächst Herr Prof. Dr. COCA PAYERAS, Universität Palma de Mallorca. Bei der Darstellung des spanischen Rechtes (vgl. dazu Gronemeyer, Spanien, in HdUR Bd. 2, S. 355 ff.) spannte er einen weiten Bogen, der Hinweise auf die noch gültige Verordnung 2414/61 (30.11.) über die lästigen, ungesunden, schädlichen und gefährlichen Tätigkeiten, die die Umwelt angreifen, auf die Verankerung des Umweltschutzes in der spanischen Verfassung (Art. 45 C.E.), auf Regelungen im spanischen Verwaltungsrecht und europäische Regelungen (EEA 1986) enthielt. Herausgearbeitet wurde das entscheidende Prinzip:

„Wer kontaminiert, zahlt.“

Speziell zum Thema stellte der Referent die sich aus dem Eigentum und dem Besitz ergebenden Schutz- und Schadensansprüche dar. Die Regelungen in Art. 590, 1902, 1908 C.C. sind dem deutschen Recht (§§ 903 ff., 1004, 823 BGB) vergleichbar. Ausgangspunkt ist die Verschuldenshaftung, die auch in Spanien zunehmend als unzureichend empfunden wird.

Eine spanische Besonderheit ist die Rechtsschutzmöglichkeit nach Art. 236 des Bodengesetzes 1346/1976 (9.4.). Die Bestimmung ermöglicht es, vor den Zivilgerichten den Abbruch von bestimmten baurechtswidrigen Anlagen sowie die geeigneten Maßnahmen zum Schutze des Gebrauches eigener Grundstücke gegen lästige ungesunde und gefährliche Nutzungen anderer zu fordern.

Abschließend forderte der Referent zur Abrundung der unzureichenden zivilrechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Umwelt versicherungsrechtliche Lösungen.

b) Herr Dr. WAGNER, Universität Göttingen, arbeitete zu Beginn seines Referates im Hinblick auf die Problematik des Umweltschutzes durch rechtliche Regelungen, Schwächen des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes und Grenzen der Wirksamkeit privatrechtlicher Instrumente heraus. Im Mittelpunkt seiner Ausführungen stand die Darstellung und Auseinandersetzung mit dem Gesetz über die Umwelthaftung (BGBl. 1990 I, S. 2634 ff.). Überlegungen zur Verbesserung des Umwelthaftungsrechtes über das UmwelthG hinaus, Regelung für nicht zurechenbare Schäden, Reform des Ausgleichs für Personenschäden, Verbesserung der Möglichkeiten zum Ersatz ökologischer Schäden (zivilrechtliche Verbandsklage) rundeten die Ausführungen ab.

2. a) Für den verhinderten spanischen Referenten RA Prof. Dr. FERRE MARTI, Barcelona, war Prof. Dr. Gomez de ARTECHE y CATALINA, Universität Madrid, eingesprungen. Als Professor für Staatsrechtslehre setzte er sich – weit ausholend – mit dem Thema „Staats-souveränität und Marktsouveränität vor der Frage der Verhältnisse zwischen Natur und Kultur und der Maßnahmen für den Umweltschutz“ (Übers. d. Ref.) auseinander.

b) Die eigentliche Behandlung des zweiten Themas erfolgte durch Prof. Dr. WERNER, Universität Marburg, auf der Grundlage des deutschen Rechtes. Der Referent überraschte das Auditorium mit der Feststellung, daß die einschlägige zivilrechtliche Literatur und Rechtsprechung zum Umwelt- und allgemeinem Prozeßrecht die mit dem Thema aufgeworfene Frage fast überhaupt nicht behandelt. Angesichts der allgemeinen Brisanz, Aktualität und Häufigkeit umweltrechtlicher Streitigkeiten und Verfahren deute dieser „Mangel“ jedoch keinesfalls auf das Nichtbestehen auch vorläufig regelungsbedürftiger Umwelts Streitigkeiten hin, sondern eher auf das Vorhandensein alternativer Wege. Der Referent arbeitete heraus, daß der einstweilige Rechtsschutz bei Umweltfragen weitgehend im öffentlich-rechtlichen Bereich und durch Vergleichsregelungen erfolgt.

Veranstaltungen

Ein wesentlicher Grund für den außergerichtlichen Weg liege in der Schadensersatzpflicht, die einem Antragsteller bei einer einstweiligen Verfügung nach § 945 ZPO als Gefährdungshaftung (ähnlich § 717 Abs. 2 ZPO) drohe. Immerhin stelle die Möglichkeit des vorläufigen Rechtsschutzes ein erhebliches Druckmittel zum Abschluß eines außergerichtlichen Vergleiches dar, der auch in anderen wirtschaftlich relevanten Bereichen an Bedeutung gewinne.

Ein weiterer und wohl entscheidender Grund für das Fehlen einschlägiger Rechtsprechung und Literatur zum vorläufigen Rechtsschutz in Umweltsachen liegt nach Auffassung des Referenten in der schnellen Beseitigung und Verhinderung von Umweltschäden durch die öffentliche Hand, die zu einer Vorverlegung der Haftung zwecks Vermeidung der Haftung geführt habe. Die öffentliche Hand werde zivilrechtlich nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ tätig. Sie beseitige aufgetretene und drohende Umweltgefahren selbst im Wege der Ersatzvornahme und halte sich dann über Schadensersatzansprüche bei den Schädigern schadlos. Damit übernehme das materielle Zivilrecht Funktionen des öffentlichen Rechtes und des einstweiligen Rechtsschutzes im öffentlichen und privaten Recht (vgl. dazu BGHZ 47, 1; 80, 1; 103, 129).

Für den einstweiligen Rechtsschutz in Umweltsachen bedeute dies im Ergebnis in den meisten Fällen, daß ein Rechtsschutzbedürfnis fehle.

3. In der durch RA MARRERO HENNING, Palma de Mallorca, geleiteten Diskussion, wurden Fragen des Verhältnisses von öffentlichem Recht und Zivilrecht zur Durchsetzung des Umweltschutzes, die Bedeutung öffentlichrechtlicher Vorgaben (normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften) und die Notwendigkeit weitergehender Harmonisierung vertieft. Reformbedarf im zivilrechtlichen Bereich wurde bei der Ausgleichspflicht für Schäden gesehen, bei denen der Verursacher nicht zu ermitteln ist (genossenschaftliche Regelung, Haftungsfond) für Personenschäden, wenn die Sozialversicherung nicht greift, und für ökologische Schäden, wenn der Staat seiner Verantwortung nicht gerecht wird (zivilrechtliche Verbandsklage). Einig war sich das Forum, daß das Privatrecht in Folge seiner Ausrichtung auf den Schutz von Individualrechtsgütern nicht dazu geeignet ist, die Hauptlast des Umweltrechts zu tragen. Der Schwerpunkt seiner Ergänzungsfunktion liege im Bereich der Entschädigung.

III. Im Hinblick auf das Generalthema lag damit das Hauptgewicht bei der öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaft, über die deshalb – besonders zum spanischen Teil – auch etwas ausführlicher berichtet wird:

1. Das erste Thema behandelte die „Raumordnung und Bauplanung in Feriengebieten“

a) Herr Richter am BVerwG Dr. GAENTZSCH erläuterte die Rechtslage in der BRD. Er begann mit einem ausführlichen Überblick über die überörtlichen und lokalen Planungsinstrumente bei der Errichtung von Feriengebieten. Er behandelte sodann die in den letzten Jahren verstärkt aufgetretene Problematik der Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsgebieten, die aufwendige Infrastruktur einige Zeit brachliegen läßt. Die baurechtliche Lösung, nach der die Umwandlung einer Ferienwohnung in eine für eine einzelne Person bestimmte Zweitwohnung eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung darstellt, blieb graue Theorie. Auch die Zweitwohnungssteuer verfehlte ihren Abschreckungszweck. Einschränkende Festsetzungen im Bebauungsplan (z. B. Verbot von Küche und Kochstelle) stehen im Widerspruch zur wachsenden Nachfrage nach Ferienwohnungen mit der Möglichkeit der Selbstversorgung. Auf dieses Dilemma hat der Gesetzgeber mit § 22 BauGB reagiert, wonach die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen Gemeinden oder Gemeindeteile bestimmen können, die überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind. Dadurch werden die Gemeinden berechtigt, durch den Bebauungsplan oder eine Satzung eine Genehmigungspflicht zur Begründung jeder Teilung von Wohnungseigentum in den für den Fremdenverkehr bestimmten Gebieten festzusetzen. Diese Genehmigung kann versagt werden, wenn durch die Begründung oder Teil-

lung von Wohnungseigentum die Fremdenverkehrsfunktionen des Gebietes und dadurch die städtebauliche Entwicklung oder Ordnung beeinträchtigt würde. Diese Regelung scheint die beabsichtigte Wirkung zu zeigen.

Dr. GAENTZSCH kam insgesamt zu dem Ergebnis, daß sich in der Bundesrepublik Deutschland das Zusammenspiel zwischen Raumordnung auf Landes- und Regionalebene unter maßgeblicher gemeindlicher Beteiligung, staatlicher Verantwortung für Natur- und Landschaftsschutz und gemeindlicher Bauleitplanung bewährt hat. In jüngster Zeit gäbe es aber neue, große Herausforderungen. Es zeichne sich der Trend ab, Großanlagen im Freizeitbereich wie Erlebnis- und Safari-parks, kombinierte Ferien- und Freizeitparks mit großen Hotel- und Gastronomiekomplexen sowie große Sporteinrichtungen nicht mehr in speziellen Feriengebieten, sondern am Rande der Ballungsräume anzusiedeln und damit für Tages- und Wochenendbesucher erreichbar zu machen. So seien allein um Berlin sechzig solcher Großprojekte von privaten Investoren geplant. Die Raumordnung und Bauplanung habe, betonte Dr. Gaentzsch, zwar nicht die Aufgabe, erzieherisch das Verhalten der Menschen zu ändern. Sie habe aber die Aufgabe, auch bei der Befriedigung der neuen, legalen Bedürfnisse der Menschen und der daraus resultierenden Bodennutzungsansprüche die kulturellen und historischen Werte zu erhalten. Die neuen Entwicklungen im Freizeitbereich seien – so schloß der Referent mit der Vorstellung eines Las Vegas in der Lüneburger Heide oder zwischen Ruhr und Emscher vor Augen – weniger eine Gefahr für Natur und Umwelt, als vielmehr für die europäische Stadt als Erlebnis- und Kommunikationsort.

b) Die spanische Rechtslage zur Raumordnung und Bauplanung wurde von Professor Dr. BLASCO ESTEVE, Universität Palma de Mallorca, dargestellt. Er hob hervor, daß ein wesentlicher Grund für die sichtbar unzureichende Planung der touristischen Zonen in Spanien in der Unzulänglichkeit der spanischen Gesetzgebung zu suchen ist. Das spanische Bodengesetz von 1976 (R.D. 1346/76, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana vom 9. 4. 1976, B.O.E. v. 16. u. 17. 4. 1976, L.S.) ist einseitig auf die Expansion von Städten und damit auf die geordnete Schaffung von neuem Bauland ausgerichtet und erlaubt eine situationsbezogene Planung nur bei der gemeindlichen Bauleitplanung, die sich aber in seinem engen und unflexiblen Rahmen bewegen muß. Ein weiterer Grund für die bestehenden Mängel ist die fehlende Koordination zwischen staatlicher, regionaler und gemeindlicher sowie zwischen allgemeiner und auf den Tourismus bezogener Planung. Eine Beteiligung der Gemeinden bei der staatlichen und regionalen Raumplanung kennt das spanische Recht bislang nicht; vielmehr gilt hier noch das hierarchische Prinzip, daß die Gemeinde ihre Planung von der Regionalregierung genehmigen lassen muß. Wird eine Zone innerhalb eines Gemeindegebietes vom Staat als Zone von nationalem touristischem Interesse erklärt, so geht dies der gemeindlichen Planung vor, bereits bestehende Planungen muß die Gemeinde ändern. Aufgrund dieser Verhältnisse versucht jede Verwaltungsebene durchzusetzen, was sie für zweckmäßig erachtet; auf Gemeindeebene bedeutet dieses häufig das Schaffen von Tatsachen.

Diese Situation ist schließlich mit ein Grund für den extensiven Bodenverbrauch gerade in den touristisch geprägten Küstenzonen Spaniens. Zwar kennt auch das spanische Bodenrecht die Bodenkategorie des nicht bebaubaren Bodens (suelo no urbanizable, vgl. Art. 80 L.S.) die dem Grundsatz nach mit dem Außenbereich des § 35 BauGB vergleichbar ist. Neben einigen privilegierten Vorhaben wie der Landwirtschaft dienende Bauwerke, Kraft- und Wasserwerke etc. läßt das Gesetz auf dem eigentlich nicht bebaubaren Boden aber auch jegliche andere Art von Bebauung zu, sofern sie dem öffentlichen Nutzen oder dem Gemeinschaftsinteresse dient (Art. 86 Abs. 1 i.V.m. Art. 85 Abs. 2 Nr. 2 L.S.).

Unter diesen Deckmantel wurden bis heute unzählige Ferienhausanlagen und Hotelkomplexe ohne vorherige Planung genehmigt und gebaut. Dazu muß man sich vergegenwärtigen, so führte der Referent aus, daß zur Zeit des großen Touristenbooms in den sechziger und siebziger Jahren, der das zentralistische Spanien in einer Zeit

Veranstaltungen

wirtschaftlicher Schwäche traf, eine Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen nicht bestand. Ohne Rücksicht auf Natur und Umwelt konnten daher quasi über Nacht unzählige Bettenburgen mit nur unzureichender Infrastruktur entstehen, deren Anzahl allein durch die erhoffte Nachfrage bestimmt wurde. Mit der Bildung der Comunidades Autonomas durch die Verfassung von 1978 wurde der Tourismus weitgehend in deren Kompetenzen verlagert. Insbesondere die Comunidades Autonomas der touristisch stark entwickelten Gebiete Spaniens haben diese Kompetenzen dazu genutzt, im zweiten Tourismusboom der achtziger Jahre touristische Anlagen von höherer Qualität zu fördern.

Als einen der wichtigsten Ansatzpunkte zur – soweit möglichen – Beseitigung der vorhandenen Mißstände sowie zur Vermeidung weiterer „Sünden“ erachtete der Referent die Umwandlung der planungsrechtlichen Strukturen von der Horizontalen in die Vertikale, um eine möglichst gute Koordinierung der staatlichen, regionalen und gemeindlichen Planung zu erreichen. Dabei könnte nach seiner Auffassung das deutsche System Pate stehen.

Weiteren Handlungsbedarf sieht Prof. ESTEVE im Umwelt- und Naturschutz, verbunden mit dem sparsamen Umgang von Grund und Boden. In diesem Zusammenhang stellte der Referent das Gesetz vom Januar 1991 (Ley 1/1991 de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de especial Protección de las Islas Baleares v. 30. 1. 1991, B.O.E. v. 17. 4. 1991) über Naturschutzgebiete und den Städtebau in besonders geschützten Gebieten vor, mit dem über achtzig Gebiete, die mehr als 30% der Oberfläche der Inseln ausmachen, unter besonderen Schutz gestellt wurden. Diese Gebiete sind alle als nicht bebaubarer Boden i. S. des Art 80 L.S. qualifiziert. Darüber hinaus sind aber auch, je nach Gebiet unterschiedlich, einige oder alle der sonst auf dem als nicht bebaubar klassifizierten Boden zulässigen Vorhaben ausgeschlossen. Prof. ESTEVE arbeitete heraus, daß das Gesetz allerdings auch einige zum Teil noch nicht gelöste juristische Probleme in sich birgt. Zwar habe das Verfassungsgericht im Jahre 1986 entschieden, daß ein Gesetz zum Schutz einzelner Gebiete nicht gegen das Verbot der Einzelfallgesetzgebung verstoße, da ein solches Gesetz zugleich auch eine generelle Regelung darstelle. Durch die Wahl der Gesetzesnorm würden aber die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Bürger beschnitten. Ihnen bleibe nur die konkrete Normenkontrolle, soweit sich in einem Verfahren ein Richter zur Vorlage beim Verfassungsgericht bereit erkläre. Außerdem sei durch die Wahl der Gesetzesform die für ein Planungsverfahren vorgeschriebene Bürgerbeteiligung bei der Festlegung der Gebiete unterblieben. Hinsichtlich der Entschädigung für die Entziehung von Rechten an dem betroffenen Boden verweise das Gesetz einfach auf die Regelungen im spanischen Städtebaurecht.

Zusammenfassend hob Prof. BLASCO ESTEVE hervor, daß sich sämtliche Probleme nur durch ein radikales Umdenken lösen lassen. Dazu gehört nach seiner Meinung vor allem die Einsicht, daß man an der Küste nicht unbegrenzt weiter planen und bauen kann. Bereits existierende Pläne, die z. B. allein für die Insel Mallorca 2,5 Millionen Einwohner vorsehen, dürften nicht aufrechterhalten werden. Vielmehr müßte die Bautätigkeit insbesondere im Bereich des Tourismus zurückgeschraubt und an die aktuelle Nachfrage und tatsächlichen Bedürfnisse angepaßt werden. Dazu seien jedoch keine neuen Gesetze und Verordnungen erforderlich, sondern eine besonnene Stadtentwicklungspolitik.

2. Das zweite Thema der Arbeitsgruppe Öffentliches Recht lautete: Verwaltungsverfahren und vorläufiger Rechtsschutz in Umweltsachen, wobei jedoch – bedingt durch die Auswahl der Referenten – nur auf die Rechtslage in Spanien eingegangen wurde.

a) Herr RA Dr. LASSO MARTINEZ führte zunächst aus, daß die Verwaltung in Spanien als eine rechtliche Gewalt angesehen wird, die ihre eigenen Beschlüsse ohne gerichtliche Hilfe vollstrecken kann (Sanktionshoheit der Verwaltung). Dabei wird davon ausgegangen, daß ihre Maßnahmen ein schutzwürdiges öffentliches Interesse erfüllen und rechtmäßig sind.

Im Hinblick auf den Rechtsschutz des Bürgers gegen Verwaltungshandlungen liegt der bedeutendste Unterschied zum deutschen Recht darin, daß die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat, sofern diese nicht vom Gericht auf Antrag des Klägers ausdrücklich angeordnet wird, weil ein Vollzug des angefochtenen Verwaltungsaktes Schäden hervorrufen würde, die gar nicht mehr oder nur sehr schwer zu beseitigen wären (Art. 122 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (Verwaltungsgerichtsordnung) v. 27.12.1956, B.O.E. v. 28.12.1956).

Diese Rechtslage führt im Zusammenhang mit einer überlangen Prozeßdauer in Spanien dazu, daß dem Bürger oftmals die Durchsetzung seiner berechtigten Ansprüche gegenüber der Verwaltung verwehrt bleibt. In letzter Zeit sind deshalb vermehrt Forderungen nach einem verstärkten gerichtlichen Schutz in der Form des „Rechts auf vorbeugenden Rechtsschutz“ laut geworden. So heißt es in einem jüngst gefaßten Beschluß des obersten Gerichtshofes, daß sich die Notwendigkeit eines Prozesses zur Durchsetzung eines Rechts nicht in einen Nachteil für denjenigen verwandeln dürfe, der dieses Recht habe.

Den Mißstand will das Gesetz zur Reform des Städtebaurechts und Bewertung des Bodens (Ley 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo v. 25. 7. 1990, B.O.E. v. 27. 7. 1990) mildern.

Es sieht vor, daß die Anhängigkeit eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in das Grundbuch eingetragen wird, sofern das Verfahren auf die Aufhebung von Planungsmaßnahmen, deren Durchführung oder die Genehmigungserteilung gerichtet ist (Ergänzungsbestimmung 10 Abs. 1 Nr. 6).

Seinen Ursprung hat dieses Rechtsinstitut der Klagevormerkung im deutschen Hypothekenrecht von 1861. Im spanischen positiven Recht gibt es die Klagevormerkung seit langem bei Zivilprozessen, die auf die Begründung, Änderung oder Löschung von Eigentum und Realrechten gerichtet sind.

In bezug auf das Verwaltungsstreitverfahren kommt die Klagevormerkung vor allem bei Klagen auf Rückgabe enteigneter Güter oder bei grundloser Enteignung in Betracht. Dabei muß zur Erläuterung hinzugefügt werden, daß in Spanien Enteignungen auch zugunsten Privater zulässig sind, sofern ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegt (vgl. Art. 64 L.S., so z. B. zum Bau der privaten, gebührenpflichtigen Autobahnen oder zur Errichtung des Ford-Werkes bei Valencia).

Ferner kann die Verwaltung einen Grundstückseigentümer auch enteignen, wenn er nicht innerhalb der durch die Bauleitplanung festgesetzten Frist gebaut bzw. damit begonnen hat (Art. 158 L.S.).

Die Klagevormerkung gegen die im Grundbuch vermerkte Enteignung verhindert in diesen Fällen, daß der von der Enteignung Begünstigte das Grundstück gutgläubig nutzt oder weiterveräußert und somit dem Enteigneten die Durchsetzung eines Anspruchs gegen die Verwaltung letztendlich unmöglich macht.

Neben der Zerstörung des guten Glaubens Dritter führt die Klagevormerkung zu einer automatischen Beiladung des derzeit eingetragenen Rechtsgutinhalters zum Hauptverfahren sowie zur Eintragung des späteren Urteils, der Löschung von Zwischenlasten und zur Berichtigung des Grundbuchs.

b) Herr RA LLITERAS PASCUAL, Palma de Mallorca, begann sein Referat mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zum einstweiligen Rechtsschutz in Spanien. Er führte aus, daß ein Richter zur Anordnung von Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes verpflichtet ist, wenn durch die angefochtene Verwaltungshandlung die in den Art. 14–30 der spanischen Verfassung enthaltenen Grundrechte betroffen sind. In diesem Fall kann eine Verweigerung des einstweiligen Rechtsschutzes auch vor dem Verfassungsgericht geltend gemacht werden. Eine andere Situation liegt jedoch vor, wenn nicht Grundrechte, sondern nur einfache subjektive Rechte betroffen

Veranstaltungen

sind. Hierbei stellt eine Verweigerung des einstweiligen Rechtsschutzes nur dann eine Verletzung des durch Art. 24 der Verfassung geschützten Grundrechtes auf effektiven Rechtsschutz dar, wenn dies einen vollkommenen Verlust des Rechtsschutzes zur Folge hat.

Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes hat der spanische Gesetzgeber in den letzten Jahren in einer Reihe von Spezialgesetzen die aufschiebende Wirkung der Klageerhebung eingeführt, insbesondere zum Schutz der Verfassungsrechte und Grundrechten (Art. 56 – Ley Orgánica 2/79 del Tribunal Constitucional v. 3. 10. 1979, B.O.E. v. 5. 10. 1979; Art. 7 – Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona v. 26. 12. 1978, B.O.E. v. 3. 1. 1979).

Auf der anderen Seite wurden die Möglichkeiten des einstweiligen Rechtsschutzes in anderen Gesetzen auch eingeschränkt (so z. B. im Ausländergesetz – Art. 34 Ley Orgánica 7/85 de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España v. 1. 7. 1985, B.O.E. v. 3. 7. 1985).

Im Hinblick auf die unbestimmte Regelung des Art. 122 span. VwGO, wonach die Suspensivwirkung einer Klage von ihrer Anordnung durch den Richter abhängt, läßt sich in der Rechtsprechung der letzten Jahre ein Trend zur immer häufigeren Anordnung der aufschiebenden Wirkung ausmachen. Seine Ausführungen zum einstweiligen Rechtsschutz schloß der Referent mit dem Hinweis auf die Feststellung des europäischen Komitees für juristische Zusammenarbeit, nach der in allen Mitgliedsstaaten ein vorläufiger Rechtsschutz der Bürger gesichert werden soll, ohne jedoch die Notwendigkeit eines effizienten Verwaltungshandelns aus den Augen zu verlieren.

Den zweiten Teil seines Referates widmete RA Lliteras Pascual der spanischen Gesetzgebung zum Umweltrecht. Eines der Hauptprobleme hierbei liegt in der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Staat und den Comunidades Autonomas. Anders als bei der Bodenordnung, bei denen die Comunidades Autonomas die volle Gesetzgebungskompetenz an sich ziehen können, (vgl. Art. 148 Abs. 1 Nr. 3 CE) steht ihnen auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes nur die Kompetenz zur Ausgestaltung und Durchführung der staatlichen Rahmengesetzgebung zu (vgl. Art. 148 Abs. 1 Nr. 9 u. Art. 149 Abs. 1 Nr. 23 CE).

Aus dieser Kompetenzverteilung resultieren immer wieder Probleme bei der Frage, inwieweit ein Gesetz Bodenrecht oder Umweltrecht regelt und damit in den Kompetenzbereich des Staates oder der jeweiligen Comunidad Autonoma fällt. Als Beispiel führte der Referent die Verordnung zur Einführung und Durchführung von Untersuchungen hinsichtlich der Entwicklung von Umwelteinwirkungen (Decreto 4/86 de Implantación y Regulación de Estudios de Evolución de Impacto Ambiental v. 23. 1. 1986, Boletín Oficial de la Comunidad de las Illes Balears (B.O.I.B.) v. 10. 2. 1986) der Regierung der Balearischen Inseln an. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Verordnung ist umstritten, denn sie beinhaltet in wesentlichen Teilen die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, eine Materie, die wohl eher in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Staates fällt.

RA LLITERAD PASCUAL schloß sein Referat mit dem Hinweis auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofes Spaniens, dem er besonders im Hinblick auf die unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen Staat und Comunidades Autonomas im Bereich des Umweltschutzes und des Bodenrechts besondere Bedeutung beimißt. Danach ist der überragende Wert des Rechts auf eine angemessene Umwelt anzuerkennen, was zu einem Vorrang der Umweltplanung gegenüber jeglicher anderen Planung führe (vgl. Beschl. vom 11. 5. 1989 der 3. Kammer der 1. Sektion des Obersten Gerichtshofes in: Aranzadi, Repertorio de Jurisprudencia 1989, Bd. III, Entsch.-Nr. 3867, S. 4390).

IV. In der Podiumsdiskussion mit den Referenten aus allen Arbeitskreisen über das Generalthema – moderiert vom Vorstandsmitglied der Vereinigung, Herrn Rechtsanwalt Dr. REICHMANN, Frankfurt – wurde das Plenum mit den Ergebnissen vertraut gemacht. In den Beiträgen wurde die Bedeutung der Probleme aus dem Spannungsfeld zwischen Tourismus und Umwelt ebenso deutlich, wie die unterschiedliche Rolle, die die einzelnen Rechtsgebiete zur Lösung spielen können. Daß Spanien dabei vor weitaus größeren ungelösten – sowohl rechtlichen als auch tatsächlichen Aufgaben – steht als Deutschland, mag nicht zuletzt daran liegen, daß „wir Deutschen unseren Tourismus mit seinen Problemen nach Spanien verlagert haben“ – wie Herr Dr. GAENTZSCH zutreffend bemerkte.

V. Das offizielle Kongreßprogramm wurde abgerundet durch einen Vortrag von Herrn Dr. DÖRIG, Richter am OLG Frankfurt a.M., über den „Zugang zur Anwaltschaft nach der EG-Dipl.-Anerkennungsrichtlinie 1988, die mit Wirkung vom 1. 1. 1991 in nationales Recht umgesetzt worden ist (Umsetzungsgesetz vom 6. 7. 1990, BGBl. 1990 I Seite 1, 3, 4, 9) sowie durch die Vorstellung deutsch-spanischer Fachliteratur (Schwerpunkt Zivilrecht) durch Herrn Dr. PEUSTER, Richter am OLG Köln.

C. Gelegenheit zu näherem persönlichen Kennenlernen und Vertiefung persönlicher Kontakte gab es insbesondere bei den Empfängen durch die Landesregierung der Balearen und des Generalkonsuls der BRD in Barcelona, das festliche Abendessen im Real Club Nautico, Palma de Mallorca, in dessen Rahmen erstmalig die Preise der „Revista General de Derecho“ für einschlägige wissenschaftliche Arbeiten im deutsch-spanischen Rechtsverkehr verliehen wurden und bei der gemeinsamen Exkursion nach Talagot in Artá und der Finca March mit Skulpturenpark und Gewächshäusern in Cala Ratjada.

Der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung e.V. – insbesondere den Organisatoren – gebührt insgesamt Anerkennung und Dank für den rundum gelungenen Arbeitskongreß, der für die folgenden – nach Inhalt und Gestaltung – Maßstäbe gesetzt hat.

Maike Gronemeyer, stud. jur.

Nils Gronemeyer, Rechtsreferendar

Prof. Dr. Steffen Gronemeyer Rechtsanwalt und Notar, zgl. Fachanwalt für Verwaltungsrecht